

Sentenza n. 63 del 9 marzo 2020

Materia: Caccia

Parametri invocati: art 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l’esercizio venatorio”)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6
- estinzione del processo relativamente alla questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l’art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Veneto 8 febbraio 2019, n. 6 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 20 gennaio 2000, n. 2 “Addestramento e allenamento dei falchi per l’esercizio venatorio”), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, e in relazione agli artt. 13, 18 e 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

L’art. 1, comma 1, lettera c) prevede che la Regione possa avvalersi dei falconieri registrati per svolgere l’attività di controllo della fauna selvatica, tra cui rientra l’attuazione dei piani di abbattimento. A tal proposito il Presidente del Consiglio dei ministri ha denunciato il contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che individua, in maniera tassativa, i soggetti abilitati all’attuazione dei piani di abbattimento, senza includervi i cacciatori, alla cui categoria appartengono i falconieri.

Su tale questione è intervenuta la rinuncia dell’Avvocatura a seguito della sopravvenuta legge della Regione Veneto 28 giugno 2019, n. 24 (Legge regionale di adeguamento ordinamentale 2018 in materia di tartuficoltura, usi civici, agricoltura, caccia, commercio e piccole e medie imprese), con accettazione in udienza da parte della difesa della Regione Veneto; pertanto, con riferimento alla citata disposizione, la Corte dichiara l’estinzione del processo ai sensi dell’art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (sentenze n. 107 del 2017 e n. 189 del 2016; ordinanze n. 224 e n. 204 del 2017).

Il giudizio prosegue invece in riferimento alla questione relativa all’art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che autorizza l’allenamento e l’addestramento del falco per tutto l’anno, con divieto di cattura della fauna selvatica limitatamente ai periodi e laddove non è previsto l’abbattimento, nelle zone di cui all’art. 18, comma 1, della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

La questione ad avviso della Corte è fondata.

La norma è stata censurata per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 13 e 18 della legge n. 157 del 1992, poiché l'autorizzazione all'addestramento del falco, senza limiti temporali e spaziali e senza la specifica previsione del divieto di predazione, ma solo quello di cattura, non offrirebbe adeguate garanzie di rispetto della normativa nazionale, quanto alle specie cacciabili e ai periodi di caccia.

Il ricorso fonda le censure sulla base della giurisprudenza della Corte secondo la quale: «La normativa regionale deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale. La Corte infatti, ha più volte ribadito che la materia dell'ambiente è una “materia trasversale” poiché “sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni [...]. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi” (sentenza n. 104 del 2008, con richiamo a sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 74 del 2017).

L'esercizio della competenza legislativa regionale, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenza n. 74 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 7 del 2019).

La Regione Veneto si è difesa deducendo che la norma impugnata vieta la cattura della fauna selvatica durante i periodi e nelle zone in cui è inibito l'abbattimento, e ha sottolineato che questo divieto avrebbe un contenuto “sostanzialmente identico” al divieto di predazione già previsto dalla legge della Regione Veneto 20 gennaio 2000, n. 2 (Addestramento e allenamento dei falchi per l'esercizio venatorio), su cui ha inciso la legge impugnata, la cui illegittimità costituzionale era stata già esclusa dalla Corte con la sentenza n. 468 del 1999.

La norma impugnata, modificando la legge reg. Veneto n. 2 del 2000, sposta la competenza relativa alle autorizzazioni all'addestramento e all'allenamento dei falchi dalla Provincia alla Regione e modifica la legge regionale precedente in ordine ai periodi per i quali è richiesta tale autorizzazione. La norma precedente prevedeva l'autorizzazione per i periodi di caccia chiusa, mentre la novella si riferisce ai periodi in cui, pur essendo aperta la caccia, non è previsto “l'abbattimento”.

La Corte rileva che le suddette specifiche modificazioni del comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Veneto n. 2 del 2000 non violano la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema perché, come rilevato dalla difesa della Regione, la nuova disciplina viene, sotto questo aspetto, ad essere più restrittiva; infatti, i periodi nei quali non è previsto l'abbattimento, a cui si riferisce il divieto di cattura della fauna selvatica durante l'allenamento e l'addestramento del falco, includono anche i giorni di necessaria sospensione dell'attività venatoria; in tali giornate che, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, cadono il martedì e il venerdì, è in ogni caso preclusa la caccia, anche quando la stagione venatoria è aperta, così da attenuare l'impatto di tale attività sulla fauna selvatica.

Tuttavia, tale positivo aspetto della normativa impugnata non appare, ad avviso della Corte, sufficiente ad escludere il complessivo abbassamento del livello della tutela ambientale come censurato dalla difesa dell'Avvocatura.

Invero, il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri si incentra su un'altra decisiva modificazione, laddove il precedente divieto di “predazione” da parte del falco è divenuto con la novella impugnata divieto di “cattura”.

La cattura si identifica, infatti, con lo scopo stesso della caccia, ma, contrariamente a quanto sottintende la difesa della Regione Veneto, il divieto per il falconiere di appropriarsi della preda non esclude che questa sia comunque uccisa dal falco.

Il precedente divieto di predazione, secondo la resistente, avrebbe gli stessi effetti pratici dell'attuale divieto di cattura, quando, invece, proprio a seguito dell'interpretazione data dalla Corte con la sentenza n. 468 del 1999 della precedente norma, novellata dalla disposizione impugnata, l'occasionale uccisione della selvaggina da parte del falco comportava la sanzione per il falconiere, integrando un'ipotesi di violazione del divieto di caccia.

La permanenza del divieto di predazione comporta l'obbligo per il falconiere di evitare, per quanto possibile, la predazione da parte del falco, adottando quelle cautele che vengono, del resto, già messe in atto con l'addestramento tramite il cosiddetto "logoro" (un finto uccello che funge da preda) e nutrendo in maniera appropriata il rapace, onde disincentivare la predazione da parte dello stesso.

In tal senso, la norma precedente, che, pur autorizzando il volo del falco durante l'intero periodo dell'anno, vietava «in termini assoluti ogni attività di addestramento o di allenamento implicante predazione» (sentenza n. 468 del 1999), costituiva un punto di equilibrio tra il rispetto della normativa statale e l'esigenza di mantenere il rapace, destinato alla caccia, in condizioni fisiche adeguate.

Va, comunque, sottolineato che la rinuncia del ricorrente all'impugnativa delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera c), della legge censurata, fa salva, tra l'altro, la possibilità per la Regione di autorizzare, in determinate aree, l'addestramento dei falchi, anche accompagnati dai cani, prevedendo la possibilità di abbattimento di fauna di allevamento appartenente alle specie cacciabili.

Questa norma, in ordine alla quale è stato rinunciato il ricorso, prevede un significativo ampliamento relativamente alle possibilità di volo ed addestramento del falco nelle aree che la Regione vorrà istituire, permettendo in tali limitati spazi l'abbattimento di fauna d'allevamento.

Invece, ciò che rimane interdetto, in accoglimento delle censure del Presidente del Consiglio dei ministri, è la possibilità di predazione negli spazi che la norma impugnata intende riservare alla falconeria e che corrisponde, ai sensi dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, a quella riservata all'addestramento dei cani.

Si tratta di aree che, in base all'art. 8, comma 4-ter, lettera e), della stessa legge regionale, sono quelle in cui sono collocabili gli appostamenti fissi e nessuna evidenza è stata data dalla Regione Veneto in ordine alla estensione di tali zone e alla percentuale che tali aree rappresentano rispetto a tutto il territorio in cui è normalmente consentita la caccia.

La limitazione riferita alle aree in cui sono consentiti gli appostamenti fissi e nelle quali possono essere addestrati i cani non risulta, in conclusione, elemento sufficiente a giustificare il superamento del divieto di predazione rispetto a quello di cattura introdotto dalla norma impugnata.

Pertanto, l'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, che sostituisce il divieto di predazione con il divieto di cattura della fauna selvatica, abbassa il livello di tutela dell'ambiente e, quindi, invade la competenza statale.